

University of Groningen

Robuustheid prognoses autonome lastenontwikkelingen bij waterschappen en drinkwaterwaterbedrijven

Hoeben, C.; Allers, M.A.

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2012

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Hoeben, C., & Allers, M. A. (2012). *Robuustheid prognoses autonome lastenontwikkelingen bij waterschappen en drinkwaterwaterbedrijven*. (COELO-Rapport; Vol. 12-5). COELO.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Robuustheid prognoses autonome lastenontwikkelingen bij waterschappen en drinkwaterwaterbedrijven

dr. C. Hoeben
prof. dr. M.A. Allers



**rijksuniversiteit
 groningen**

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

Robuustheid prognoses autonome lastenontwikkelingen bij waterschappen en drinkwaterwaterbedrijven

Corine Hoebe
Maarten Allers

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

Faculteit Economie en Bedrijfskunde

Rijksuniversiteit Groningen

www.coelo.nl

COELO-rapport 12-5

2012

ISBN 978-90-76276-77 9

© COELO, Groningen, 2012

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming. Aan het verzamelen en het verwerken van de gegevens voor deze uitgave is de grootst mogelijke zorg besteed. Iedere aansprakelijkheid voor de gevolgen van activiteiten die op basis van deze gegevens worden ondernomen wordt echter afgewezen.

Inhoud

Beleidssamenvatting	6
Achtergrond	6
Onderzoeksvragen	6
Methode	6
Resultaten	7
0. Voorwoord	9
1. Inleiding	10
1.1. Algemeen	10
1.2. Onderzoeksvragen	11
1.3. Opzet rapport	12
2. Prognose belastingopbrengsten waterschappen	13
2.1. Algemeen	13
2.2. Prognose opbrengstontwikkelingen	13
2.3. Uitgangpunten en kanttekeningen	17
2.4. Mogelijkheden bijstelling autonome ontwikkeling	20
2.5. Afsluitend	21
3. Prognose drinkwaterbedrijven	23
3.1. Algemeen	23
3.2. Prognose kostenontwikkeling	23
3.3. Uitgangspunten en kanttekeningen	24
3.4. Mogelijkheid autonome prognose later bij te stellen	27
Literatuur	28

Beleidssamenvatting

Achtergrond

In het Bestuursakkoord Water uit 2011 zijn afspraken gemaakt tussen rijk, VNG, Unie van Waterschappen, Vewin, IPO en Rijkswaterstaat over het realiseren van doelmatigheidswinst. Afgesproken is dat in de waterketen (het water in de buizen) een doelmatigheidswinst wordt behaald van 450 miljoen euro en in het watersysteem (vooral oppervlaktewater en waterkering) 300 miljoen euro.

De partijen zullen jaarlijks nagaan hoe de opbrengsten uit heffingen of de kosten zich zullen ontwikkelen. Verwacht wordt dat de stijging van opbrengsten of kosten beperkter zal zijn door de doelmatigheidswinst. Er zijn daarom prognoses nodig van de zogenoemde autonome ontwikkeling, de ontwikkeling die zou zijn opgetreden als er geen doelmatigheidsvergroten maatregelen zouden worden genomen .

In 2011 hebben de betrokken partijen een voorstel opgesteld waarin is beschreven hoe de ontwikkelingen rondom de doelmatigheid zullen worden gemonitord. Als onderdeel hiervan is COELO gevraagd om de robuustheid te toetsen van de prognoses van de autonome ontwikkeling. Naar aanleiding van dit onderzoek¹ is aan de Unie van Waterschappen en Vewin gevraagd om nieuwe of nader onderbouwde prognoses op te stellen. COELO is gevraagd om voor deze nieuwe of nader onderbouwde prognoses na te gaan of deze robuust zijn. Het resultaat is weergegeven in dit rapport.

Onderzoeksvragen

De volgende vraag wordt beantwoord voor de aangepaste of nieuw opgestelde prognoses van de opbrengstontwikkeling van de waterschapsheffingen en kostenontwikkeling bij drinkwaterbedrijven:

Hoe robuust zijn de voorspelde autonome ontwikkelingen?

De volgende punten zijn, voor zo ver mogelijk, nagegaan:

- welke uitgangspunten liggen ten grondslag aan de prognose? Van welke macro-ontwikkelingen, van welk beleid is uitgegaan? Is er een beeld van de al bestaande maatregelen die zijn opgenomen in de prognose?
- is het mogelijk om de prognose van de autonome ontwikkeling later bij te stellen als er relevante ontwikkelingen optreden op macro-economisch of boekhoudkundig gebied of bij veranderingen in nationaal of internationaal beleid?

¹ Hoebe et al., te verschijnen.

Resultaten

Robuustheid prognoses waterschappen

De prognose van de opbrengstontwikkeling uit de waterschapsheffingen is in een aantal stappen bepaald. Als eerste stap is op basis van de meerjarenbegrotingen 2010-2013 de opbrengstontwikkeling in die periode bepaald. Daarna is een met name kwalitatieve beschrijving gemaakt van de ontwikkelingen in de periode 2010-2020. In de laatste stap is de finale prognose bepaald, waarbij specialisten in een expert judgement alle relevante informatie hebben meegewogen.. De uiteindelijk prognoses van de autonome opbrengstontwikkelingen voor de periode 2010-2020 is lager dan de ramingen van de waterschappen van eind 2009 voor de periode 2010-2013. De cijfermatige onderbouwing is beperkt; het is vooral een expert judgement.

Wij verwachten echter niet dat het mogelijk is om met de gegevens die nu beschikbaar zijn tot een robuustere prognose te komen. Om een robuustere, cijfermatig onderbouwde prognose op te stellen zijn meer gegevens nodig. Een van de afspraken uit het Bestuursakkoord Water is echter dat zo veel mogelijk gebruik zal worden gemaakt van de gegevens die al worden opgevraagd en dat een extra uitvraag zal worden vermeden. Bovendien is het onwaarschijnlijk dat de informatie die nodig is nog kan worden opgevraagd bij de waterschappen.

De prognoses zullen worden gebruikt om de werkelijke opbrengstontwikkeling tegen af te zetten. Als de werkelijke opbrengstontwikkeling lager is dan de ontwikkeling volgens de prognose dan wordt dit geïnterpreteerd als een teken dat er een doelmatigheidswinst wordt gerealiseerd. Als in de prognoses uit wordt gegaan van een te sterke stijging van de opbrengsten dan kan er op het oog een doelmatigheidswinst worden gerealiseerd. Die 'winst' is dan in werkelijkheid alleen het gevolg is van een te sterke opbrengststijging in de prognose. De prognose van de waterschapsheffingen is echter door experts naar beneden bijgesteld waardoor dit scenario voor de waterschappen onwaarschijnlijker is geworden.

Doordat er geen cijfermatige onderbouwing is voor het naar beneden bijstellen van de prognose wordt het volgens ons echter lastig om de prognose in de toekomst nog bij te stellen, mocht dit wenselijk zijn als gevolg van exogene beleidsontwikkelingen.

De waterschappen zijn ook nagegaan welke extra kosten er naar verwachting zullen optreden doordat zij de muskusrattenbestrijding overnemen van provincies en doordat zij financieel bij zullen dragen aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Voor deze laatste stap is een robuuste cijfermatige onderbouwing gebruikt.

Robuustheid prognoses drinkwaterbedrijven

De drinkwatersector heeft nieuwe prognoses opgesteld. De sector heeft geen cijfermatige onderbouwing opgesteld omdat het gaat om bedrijfsgevoelige informatie. Er is wel een mondelinge toelichting gegeven. In het gesprek is aangegeven op welke wijze de dataverzameling heeft plaatsgevonden. Bij het opstellen van de prognose is aansluiting gezocht bij de driejaarlijkse benchmark van de drinkwatersector en de opmerkingen in het COELO-rapport over de

uitgangspunten van een prognose.² De dataverzameling is gecoördineerd door het adviesbureau dat ook werkzaamheden verricht rondom het opstellen van de benchmarks van de drinkwatersector. De gegevens zijn in drie ronden verzameld.

Het verhaal geeft de indruk dat er energie is gestoken in het opstellen van de prognose. De prognose komt plausibel over. De kostenstijging is per jaar beperkt en de kans dat deze te hoog is ingeschat lijkt beperkt. Daardoor is het ook onwaarschijnlijk dat er ten onterecht doelmatigheidswinst zal worden geconstateerd. Omdat wij de berekeningen niet konden inzien hebben wij echter geen definitieve conclusies over de robuustheid kunnen trekken.

De drinkwatersector geeft daarnaast aan dat het later bijstellen van de prognose problematisch kan zijn doordat doelmatigheidswinst en nieuwe kosten door elkaar zullen kunnen lopen.

² Hoebe et al., te verschijnen.

O. Voorwoord

Dit onderzoek is uitgevoerd door het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. De auteurs danken Wijnand Dekking (Unie van Waterschappen), Hendrik Jan IJsinga (Vewin), Wolter Odding (Vitens) en Maarten Verdult (Accenture) voor de geleverde informatie en toelichtingen. De verantwoordelijkheid voor eventuele onvolkomenheden berust bij de auteurs.

1. Inleiding

1.1. Algemeen

De komende jaren zijn omvangrijke investeringen nodig in het Nederlandse waterbeheer.³ Het gaat om investeringen op het gebied van bijvoorbeeld de bescherming tegen overstromingen en de zoetwatervoorziening. De kosten van het waterbeheer zullen de komende jaren dan ook aanzienlijk stijgen. Verwacht wordt echter dat het door doelmatiger te werken mogelijk is om de kostenstijging te beperken. In het Bestuursakkoord Water 2011 zijn afspraken gemaakt over de te realiseren doelmatigheidswinst. In de waterketen (het water in de buizen) zal deze in 2020 450 miljoen euro moeten bedragen en in het watersysteem (vooral oppervlaktewater en waterkering) 300 miljoen euro.

De betrokken partijen (ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M), Unie van Waterschappen, VNG, provincies, Rijkswaterstaat en de Vewin) willen de ontwikkelingen op het gebied van de doelmatigheid in het waterbeheer monitoren. Jaarlijks zal onder meer de opbrengstontwikkeling van heffingen en kostenontwikkeling in de drinkwatersector worden gemonitord. Verwacht wordt dat de stijging van opbrengsten of kosten beperkter zal zijn door de doelmatigheidswinst. De betrokken partijen hebben afgesproken dat zij de voortgang zullen monitoren. Dit willen zij doen door de ontwikkelingen de komende jaren te vergelijken met de zogenoemde prognose van de autonome ontwikkeling. Dat is de opbrengst- of kostenontwikkeling die zou zijn ontstaan als er geen maatregelen zouden worden genomen om de doelmatigheid te vergroten. Er zijn daarom robuuste prognoses nodig van deze autonome ontwikkeling.

In 2011 hebben de betrokken partijen een rapport opgesteld waarin is beschreven hoe de doelmatigheidswinst zal worden gemonitord. COELO is gevraagd om de robuustheid te toetsen van de prognoses van de autonome ontwikkeling die op dat moment beschikbare waren. Naar aanleiding van dit onderzoek⁴ is aan de Unie van Waterschappen en Vewin gevraagd om nieuwe of aangepaste prognoses op te stellen. COELO is vervolgens gevraagd om voor deze nieuwe of aangepaste prognoses opnieuw na te gaan of deze robuust zijn. Het resultaat is weergegeven in dit rapport.

³ In navolging van onder meer het Interdepartementaal beleidsonderzoek bekostiging waterbeheer uit 2004 gebruiken wij de term waterbeheer als verzamelterm voor zowel de waterketen (drinkwatervoorziening, riolering en waterzuivering) als het watersysteem (regionale oppervlaktewateren, rijkswateren, grondwater).

⁴ Hoeben et al., te verschijnen.

1.2. Onderzoeksvragen

Om de doelmatigheidswinst te monitoren zijn prognoses nodig van de autonome ontwikkeling. Deze wordt in het rapport 'Voorstel monitor doelmatigheidswinst'⁵ gedefinieerd als:

“de ontwikkeling die zou hebben plaatsgevonden bij voortzetting van het huidige beleid (stand begrotingen 2010) zonder acties/maatregelen die voortvloeien uit het Bestuursakkoord Water, waarin rekening is gehouden met maatregelen waarover al (politiek) is besloten en waarin (per organisatie) consistente aannames over macro-ontwikkelingen en boekhoudkundige uitgangspunten zijn gemaakt” (blz. 8, rapport Voorstel monitor doelmatigheidswinst).

Volgens het Voorstel monitor doelmatigheidswinst is het voor een robuuste prognose van belang dat duidelijk is beschreven welk beleid, welke maatregelen en welke voorziene macro-ontwikkelingen zijn meegenomen bij het opstellen van de prognose. De prognoses moeten zo worden opgebouwd dat het op macroniveau mogelijk is om, indien wenselijk, de autonome ontwikkeling aan te passen als er nieuw nationaal of internationaal beleid komt, of bij onvoorziene ontwikkelingen op macroniveau (bijvoorbeeld energie- en grondstofprijzen, wijziging van rente) of boekhoudkundige wijzigingen.

Op basis van deze bepalingen zullen wij de volgende vraag beantwoorden voor de aangepaste of nieuw opgestelde prognoses van de opbrengstontwikkeling van de waterschapsheffingen en de kostenontwikkeling bij drinkwaterbedrijven:

Hoe robuust zijn de voorspelde autonome ontwikkelingen?

De volgende punten zijn, voor zo ver mogelijk, nagegaan:

- welke uitgangspunten liggen ten grondslag aan de prognose? Van welke macro-ontwikkelingen, van welk beleid is uitgegaan? Is er een beeld van de al bestaande maatregelen die zijn opgenomen in de prognose?
- is het mogelijk om de prognose van de autonome ontwikkeling later bij te stellen als er relevante ontwikkelingen optreden op macro-economisch of boekhoudkundig gebied of bij veranderingen in nationaal of internationaal beleid?

⁵ Werkgroep Monitoring Financiële Doelmatigheidswinst, 2011.

1.3. Opzet rapport

In hoofdstuk 2 geven wij de prognose weer van de opbrengsten uit de waterschapheffingen en de kanttekeningen die wij hierbij plaatsen. In hoofdstuk 3 volgt de prognose van de kostenontwikkeling bij de drinkwaterbedrijven en onze opmerkingen.

2. Prognose belastingopbrengsten waterschappen

2.1. Algemeen

Waterschappen kennen verschillende heffingen die verband houden met het waterbeheer. De opbrengst uit de zuiveringsheffing wordt gebruikt om de kosten van het zuiveren van afvalwater te bekostigen. Deze maakt deel uit van de waterketen ('het water in leidingen en buizen'). De opbrengsten uit de verontreinigingsheffing en de watersysteemheffing zijn bedoeld om kosten van het watersysteem te dekken (onder meer beheer openwater, waterkering). Een klein aantal waterschappen onderhoudt wegen in hun beheersgebied. De kosten hiervan kunnen worden gedekt via een afzonderlijke wegenheffing, maar mogen ook worden gedekt uit de opbrengst uit de watersysteemheffing. Huishoudens en bedrijven die afvalwater direct lozen op het openwater betalen een verontreinigingsheffing. De opbrengst uit deze heffing is gering en deze heffing blijft grotendeels buiten beschouwing.

In het rapport 'Voorbereiding monitor doelmatigheidswinst in het waterbeheer' uit 2011 hebben wij onderzocht hoe robuust de toen beschikbare prognoses van de autonome ontwikkeling van de waterschapsheffingen waren. Onze conclusie was dat de prognoses niet robuust waren. Desgevraagd heeft de Unie van Waterschappen deels nieuwe prognoses opgesteld en bestaande prognoses deels verder onderbouwd. In het huidige hoofdstuk geven wij allereerst de aangepaste prognoses weer (paragraaf 2.2). In paragraaf 2.3 geven wij aan hoe deze tot stand zijn gekomen en welke kanttekeningen wij hierbij hebben. In paragraaf 2.4 geven wij aan welke beperkingen er volgens ons zijn ten aanzien van aanpassingen van de prognoses in de toekomst. In 2.5 geven wij onze opmerkingen nogmaals kort weer.

2.2. Prognose opbrengstontwikkelingen

In 2010 hebben drinkwaterbedrijven, waterschappen en gemeenten via het 'Feitenonderzoek doelmatigheid waterketenbeheer' onderzocht op welke wijze zij een grotere doelmatigheid kunnen realiseren. In 2011 zijn deze afspraken geformaliseerd in het Bestuursakkoord Water. Om een prognose van de autonome ontwikkeling op te stellen is het van belang om zo veel mogelijk uit te gaan van cijfers waar de doelmatigheidsmaatregelen die zijn genomen als gevolg van deze afspraken nog niet in zijn opgenomen. Dat kan door de prognose te baseren op de begrotingen van 2010. Deze zijn immers eind 2009 vastgesteld door de waterschapsbesturen en hierin kon dus nog geen rekening worden gehouden met de uitkomsten van het Feitenonderzoek doelmatigheid waterketenbeheer en ontwikkelingen die zich in of na de voorbereidingen van het Bestuursakkoord Water hebben voorgedaan.

In 2010 is via de zogenoemde Spoedwet 100 miljoen euro⁶ besloten dat waterschappen de muskus- en beverrattenbestrijding⁷ over nemen van de provincies en dat zij een deel van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) zullen gaan bekostigen. Deze kosten hebben met ingang van 2011 gevolgen voor de kosten- en mogelijk ook de opbrengstontwikkeling van de waterschappen.

De Unie van Waterschappen is eerst nagegaan welke opbrengstontwikkeling kan worden verwacht op basis van de waterschapsbegrotingen 2010. Daarna is een met name kwalitatieve analyse gemaakt van de ontwikkelingen in de periode 2010-2020. In de laatste stap is de uiteindelijke prognose bepaald, waarbij specialisten volgens de Unie van Waterschappen in een expert judgement alle relevante informatie hebben meegewogen. Ook is nagegaan welk effect de overname van de muskusrattenbestrijding en de bijdrage aan het HWBP naar verwachting zullen hebben op de opbrengstontwikkeling.

Prognose opbrengstontwikkeling op basis van begrotingen 2010

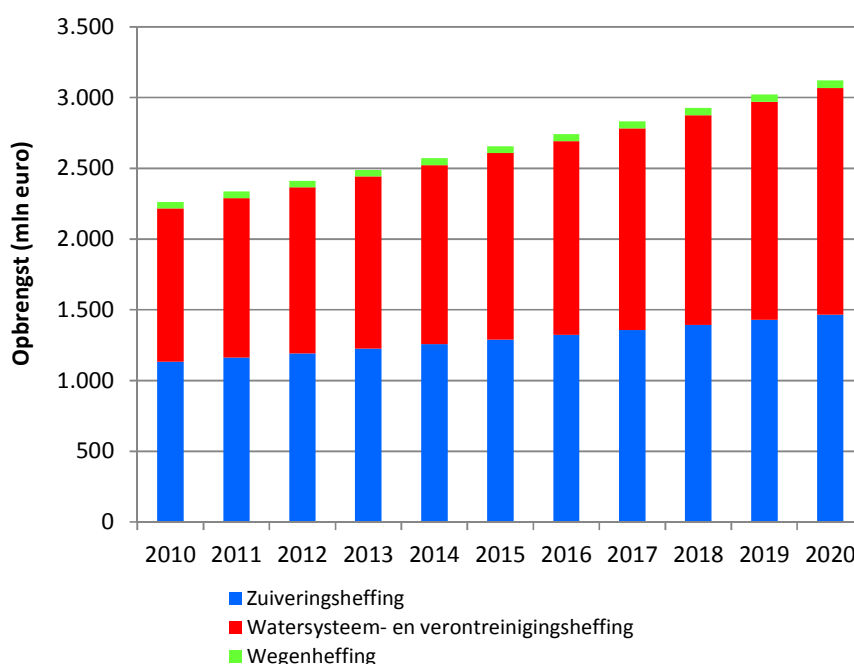
Volgens de meerjarenramingen 2010 van de waterschappen stijgt de totale opbrengst uit de waterschapsbelastingen van 2010 op 2013 gemiddeld met 3,5 procent per jaar. De zuiveringsheffing stijgt gemiddeld 2,6 procent per jaar, de opbrengst uit de watersysteemheffing en verontreinigingsheffing samen gemiddeld met 4,6 procent per jaar en uit de wegenheffing gemiddeld met 2,3 procent per jaar (prijspeil 2010).

De uiteindelijke prognose tot 2020 is bepaald via een kwalitatieve analyse van te verwachten ontwikkelingen en uiteindelijk via een 'expert judgement' door experts van waterschappen en de Unie van Waterschappen. Dit leidt tot de volgende prognoses (zie ook figuur 1). In 2010 bedraagt de opbrengst uit de zuiveringsheffing volgens het CBS 1.134 miljoen euro. Zonder maatregelen om de doelmatigheid te vergroten is dit volgens de Unie van Waterschappen in 2020 1.466 miljoen euro (gemiddelde jaarlijkse stijging 2,6 procent). De opbrengst uit de watersysteemheffing en verontreinigingsheffing tezamen bedraagt in 2010 1.083 miljoen euro. Dit stijgt volgens de prognose van de Unie van Waterschappen tot 1.603 miljoen euro in 2020. De gemiddelde jaarlijkse stijging komt daarmee op 4,0 procent. De opbrengst uit de wegenheffing is in 2010 45 miljoen euro. Deze stijgt volgens de prognose gemiddeld met 1,5 procent per jaar en is in 2020 52 miljoen euro (alles in prijspeil 2010).

⁶ *Wijziging van de Waterwet en de Waterschapswet en intrekking van de wet van 18 december 1985 houdende enige voorzieningen ten behoeve van de inzet en bekostiging van muskusrattenvangers, tot regeling van de zorgplicht ter voorkoming van schade aan waterstaatswerken veroorzaakt door muskusratten en van financiële bijdragen aan de verbetering van de primaire waterkeringen van de waterschappen*, Kamerstukken II, 2009/10, 32474.

⁷ Vanaf hier aangeduid als muskusratbestrijding.

Figuur 1 Prognose opbrengstontwikkeling waterschapsheffingen 2010-2020 op basis van begrotingen 2010 (prijspeil 2010)



Bron: Unie van Waterschappen

De opbrengst uit de watersysteem- en verontreinigingsheffing en de wegenheffing is daarmee lager dan de ontwikkeling die is geraamd op basis van de meerjarenbegrotingen 2010.

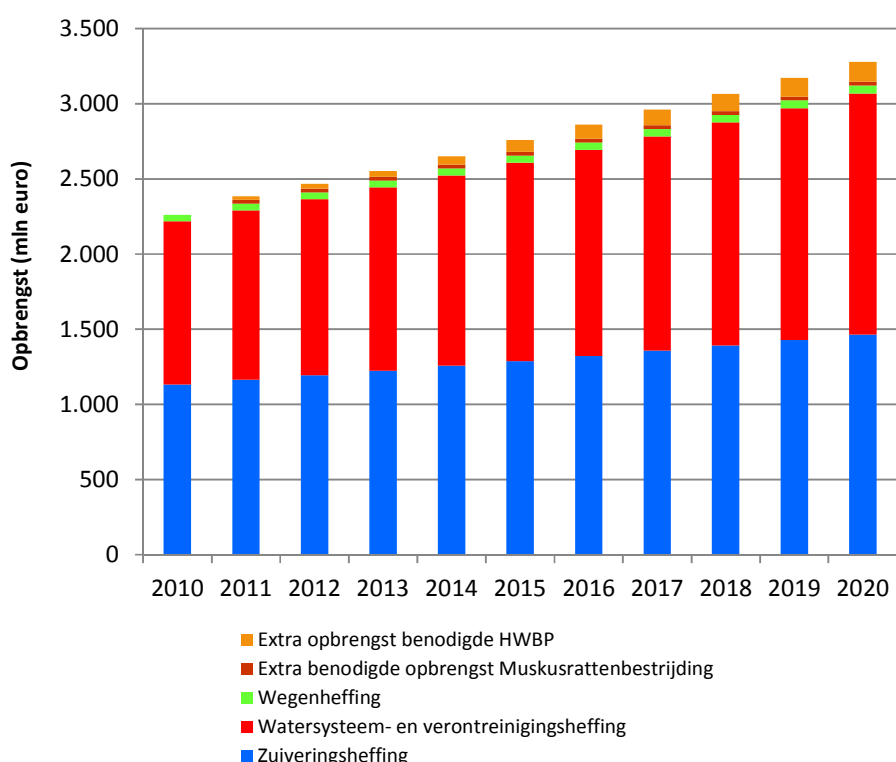
Prognose opbrengstontwikkeling door overname muskusratbestrijding en bijdrage aan HWBP

In 2011 nemen de waterschappen de muskusratbestrijding over van de provincies. Hierdoor stijgen de kosten voor waterschappen met 25 miljoen euro. Deze kosten komen direct ten laste van de exploitatierekening. Dat betekent dat de opbrengsten met een zelfde bedrag stijgen tenzij er (tijdelijk) reserves worden ingezet om de stijging te beperken of een doelmatigheidswinst wordt gerealiseerd.

Waterschappen dragen vanaf 2011 jaarlijks 81 miljoen euro bij aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). In 2014 stijgt de bijdrage tot 131 miljoen euro en vanaf 2015 is de bijdrage 181 miljoen euro per jaar (prijspeil 2010). Op basis van gegevens van waterschappen met betrekking tot de gehanteerde afschrijvingstermijnen en rentepercentages heeft de Unie van Waterschappen

uitgerekend wat dit betekent voor de kostenontwikkeling van waterschappen.⁸ De kosten bedragen in 2011 23 miljoen euro en zullen in 2020 zijn gestegen tot 133 miljoen euro. Deze kosten van het HWBP worden gedekt uit de opbrengst van de watersysteemheffing. De bijdrage aan het HWBP betekent dus dat de opbrengsten uit de watersysteemheffing met een zelfde bedrag stijgen tenzij er (tijdelijk) reserves worden ingezet om de stijging te beperken of een doelmatigheidswinst wordt gerealiseerd. Figuur 2 geeft een beeld van het effect op de totale opbrengstontwikkeling zonder inzet van reserves en doelmatigheidswinst.

Figuur 2 Prognose opbrengstontwikkeling waterschapshoeffingen 2010-2020 inclusief potentiële opbrengstontwikkeling als gevolg van overname muskusratbestrijding en bijdrage aan HWBP (prijsspeil 2010)



Bron: Unie van Waterschappen

De extra kosten als gevolg van de muskusratbestrijding en de bijdrage aan het HWBP bedragen in 2011 48 miljoen euro. In 2020 is dit gestegen tot 158 miljoen euro (prijsspeil 2010). De opbrengsten stijgen evenredig tenzij er (tijdelijk) reserves worden ingezet.

⁸ Waterschappen mogen de bijdrage aan het HWBP activeren en afschrijven. Hierdoor is de kostenstijging voor waterschappen niet gelijk aan de jaarlijkse bijdrage aan het HWBP.

2.3. Uitgangpunten en kanttekeningen

Prognose opbrengstontwikkeling op basis van begrotingen 2010

De prognose van de autonome ontwikkeling is in eerste instantie opgesteld op basis van de begrotingen 2010. Samengevat zijn de volgende stappen genomen:

1. Er is nagegaan wat de gemiddelde jaarlijkse ontwikkeling van de belastingopbrengst is van 2010 tot 2013, volgens de meerjarenramingen van 2010.
2. Vervolgens wordt een kwalitatieve analyse gemaakt van de ontwikkelingen in de periode 2010-2020. Op basis hiervan wordt de ontwikkeling 2010-2013 doorgetrokken naar 2020.
3. Daarna is op basis van een expert judgement, waarbij volgens de Unie van Waterschappen alle relevante informatie is meegewogen, de uiteindelijke prognose opgesteld.

Wij hebben een aantal kanttekeningen bij de prognoses. Deze hebben vooral betrekking op de wijze waarop deze tot stand zijn gekomen.

Ontwikkeling 2013 en later

Zoals aangegeven is de prognose in drie stappen opgesteld. In de tweede stap is op basis van de stijgingspercentages van 2010 op 2013 en een vooral kwalitatieve analyse van ontwikkelingen bepaald wat de prognose is voor de gehele periode 2010-2020. De Unie van Waterschappen licht in een begeleidende tekst toe waarom opbrengsten zullen blijven stijgen:

- de infrastructuur moet periodiek worden vervangen. Bestaande infrastructuur is (conform regelgeving) tegen de historische kostprijs gewaardeerd. Uitgaven voor vervanging zijn dus hoger dan deze kostprijs, waardoor de rente- en afschrijvingskosten na vervanging en renovatie hoger zijn dan voor vervanging;
- nieuwe investeringen leiden daarnaast tot extra exploitatiekosten;
- er wordt geïnvesteerd in het kader van het Nationaal Bestuursakkoord Water;
- waterschappen hebben extra kosten omdat zij het grondwaterbeheer overnemen van de provincies (Waterwet);
- er zijn investeringen in het kader van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW);
- voor zuiveringsbeheer geldt dat extra investeringen nodig zijn om fosfaten en stikstof te verwijderen uit het afvalwater.

Op basis van de begrotingen 2010 is de kosten- en opbrengstontwikkeling tot 2013 bepaald. Volgens de Unie van Waterschappen blijkt uit de kwalitatieve analyse dat de opbrengstontwikkeling na 2013 kan worden doorgetrokken. Uit de kwalitatieve analyse kan afgeleid worden dat het aannemelijk is dat kosten blijven stijgen. Het is

volgens ons echter lastiger om er uit af te leiden dat de stijging gelijk blijft en bijvoorbeeld niet minder sterk of juist sterker wordt.

Een cijfermatige onderbouwing zou dit verder kunnen onderbouwen. De cijfermatige onderbouwing die wordt gegeven is echter beperkt. Er wordt nagegaan hoe hoog het bruto-investeringsvolume is volgens meerjarenbegrotingen 2011.⁹ Er wordt een uitsplitsing gegeven naar verschillende waterschapstaken. In tabel 1 zijn de investeringen weergegeven die volgens de notitie van de Unie van Waterschappen neerslaan in de watersysteemheffing en de zuiveringsheffing.

Tabel 1 Investering op basis van begrotingen 2011 voor zover die zullen worden betaald uit de watersysteemheffing en zuiveringsheffing

	2012	2013	2014
Watersysteem	1.048	1.109	1.149
Waterzuivering	430	354	323

De omvang van de investeringen die neerslaan in het watersysteem stijgen van 2012 op 2014, de omvang van investeringen die neerslaan in de waterzuivering dalen in deze periode. Dit komt volgens de Unie van Waterschappen omdat verwacht wordt dat er in de periode tot en met 2015 een piek zal zijn in investeringen in waterkeringen. Vanwege deze piek worden investeringen in zuiveringstechnische werken getemporiseerd. Na 2015 zullen investeringen in het watersysteem afnemen en zou er financiële ruimte komen voor de investeringen in het zuiveringsbeheer.

Dit kan een verklaring zijn voor de geraamde ontwikkeling van de investeringen. Het blijft voor ons echter onduidelijk of de opbrengstontwikkeling van 2010 op 2013 gelijk is aan die tot 2020 of dat deze bijvoorbeeld sterker gaat stijgen na een aantal jaar of juist afvlakt. Dit zou verder onderbouwd kunnen worden als er meer informatie beschikbaar zou zijn. Er zou bijvoorbeeld meer inzicht kunnen ontstaan over de ontwikkelingen na 2013 als er informatie beschikbaar zou zijn over de kapitaallasten bij waterschappen: welke afschrijvingstermijnen zijn er, wanneer zijn investeringen afgeschreven, bij voorkeur uitgesplitst naar waterkering, watersysteem en waterzuivering. Dit geeft meer inzicht in te verwachten toekomstige ontwikkelingen. Het zou dan wel moeten gaan om de gegevens die beschikbaar waren in 2010.

Deze gegevens zijn echter voor zover ons bekend niet beschikbaar. Het is naar verwachting niet goed mogelijk om nu nog betrouwbare gegevens te krijgen voor het peiljaar (de stand van zaken eind 2009). Een van de afspraken uit het Bestuursakkoord Water is daarnaast dat zo veel mogelijk zal worden aangesloten bij de bestaande inzameling van gegevens. Een extra uitvraag van gegevens is hiermee in tegenspraak.

⁹ Er wordt gekozen voor 2011 omdat er dan een jaar extra in beeld kan worden gebracht (2014). Het effect van het Bestuursakkoord Water op de investeringen zal in 2011 nog beperkt zijn geweest.

Uiteindelijke bepaling prognose

Om de ontwikkeling van 2010 op 2020 te bepalen is niet alleen nagegaan welke ontwikkelingen kunnen worden verwacht op basis van de begrotingen 2010, maar is ook aan experts van de waterschappen en van de Unie van Waterschappen gevraagd om een oordeel.

Een reden om de berekende prognoses nog bij te stellen is dat de onttrekkingen en doteringen aan reserves en voorzieningen zijn opgenomen in de begrotingscijfers die zijn gebruikt om de jaarlijkse opbrengststijging te berekenen. Als de jaarlijkse kosten- en opbrengststijging van 2010 op 2013 dan één op één wordt geprojecteerd op de periode 2014-2020 dan wordt er dus eigenlijk van uit gegaan dat waterschappen in dezelfde mate geld blijven onttrekken aan reserves. Dat is onwaarschijnlijk.

In tabel 2 is weergegeven welke jaarlijkse opbrengststijging is berekend op basis van de begrotingen 2010 en welke stijgingspercentages zijn gehanteerd voor de prognoses.

Tabel 2 Jaarlijkse gemiddelde stijging (procent) op basis van begrotingen 2010 en zoals gehanteerd in prognoses autonome ontwikkeling

	Watersysteem	Wegenheffing	Zuivering
O.b.v. begrotingen	4,6	2,3	2,6
Volgens prognose	4,0	1,5	2,6

Als er in de periode na 2013 minder geld kan worden onttrokken aan de reserves dan mag worden verwacht dat de gemiddelde jaarlijks stijging hoger is dan is berekend op basis van de begrotingen 2010. Dat is niet het geval, de uiteindelijke prognose van de gemiddelde jaarlijkse stijging in het watersysteem is lager dan mag worden verwacht op basis van de meerjarenramingen 2010 en kwalitatieve analyse van de Unie van Waterschappen. In de uiteindelijke geprognostiseerde stijgingspercentages is ook een bestuurlijk oordeel meegenomen.

Prognose opbrengstontwikkeling als gevolg van muskusratbestrijding en bijdrage HWBP

In de loop van 2010 is besloten dat waterschappen de muskus- en beverratbestrijding volledig overnemen van de provincies en dat zij een bijdrage gaan leveren van 81 miljoen euro per jaar (prijsspeil 2010) aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). In het Bestuursakkoord Water is vervolgens afgesproken om de bijdrage van de waterschappen aan het HWBP te vergroten. In het Bestuursakkoord Water is afgesproken dat deze bijdrage in 2014 zal 131 miljoen euro zal zijn en vanaf 2015 181 miljoen euro.

De overname van de muskusratbestrijding betekent dat waterschappen hogere kosten hebben. De kosten stijgen ook als gevolg van de bijdrage aan het HWBP, maar de stijging is niet gelijk aan de hoogte van de bijdrage. Dit komt doordat waterschappen de keuze hebben om de kosten direct te voldoen via de exploitatierekening, maar deze ook kunnen activeren en afschrijven op de balans.¹⁰ Een waterschap dat er voor kiest om de bijdrage direct te voldoen via de exploitatierekening voldoet het gehele bedrag in één keer.

Wanneer geen geld wordt onttrokken aan de reserves of doelmatigheidswinst wordt gerealiseerd zal een evenredig hogere opbrengst nodig zijn om de bijdrage aan het HWBP te bekostigen. Een waterschap dat er voor kiest om de bijdrage te activeren en af te schrijven betaalt jaarlijks het deel dat wordt afgeschreven plus rente over het deel van de bijdrage dat niet is afgeschreven. De kosten stijgen in dat geval geleidelijker, maar de stijging houdt meerdere jaren aan. Daarnaast zijn de totale kosten hoger doordat er rente wordt betaald.

Om de opbrengstontwikkeling als gevolg van de bijdrage aan het HWBP in beeld te brengen is het dus van belang om er rekening mee te houden dat waterschappen de bijdrage op verschillende wijzen kunnen activeren en afschrijven. De Unie van Waterschappen heeft hier gegevens over verzameld. Per waterschap is nagegaan welke keuze is gemaakt in 2011 en 2012: activeren en afschrijven (en welke rentepercentages en afschrijvingstermijnen worden gehanteerd) of voldoen via de exploitatierekening. Op basis hiervan is nagegaan welke opbrengststijging is te verwachten als gevolg van de bijdrage aan het HWBP.

Dit is volgens ons de meest robuuste manier van werken die nu mogelijk is. Er zijn nu geen gegevens beschikbaar over wat waterschappen in de toekomst gaan doen. De beste inschatting kan daarom alleen worden gemaakt op basis van de informatie die nu beschikbaar is. Dit deel van de prognose is volgens ons dan ook robuust.

2.4. Mogelijkheden bijstelling autonome ontwikkeling

De prognoses van de autonome ontwikkeling zullen worden gebruikt om na te gaan of er een doelmatigheidswinst wordt gerealiseerd. De opbrengsten uit de waterschapsheffingen zullen worden afgezet tegen de prognose van de autonome ontwikkeling. Het is bij een prognose echter maar beperkt mogelijk om met toekomstige ontwikkelingen rekening te houden. De kosten van waterschappen kunnen stijgen als gevolg van nieuwe ontwikkelingen, waar zij geen invloed op hebben en die nu nog niet te voorzien zijn. De autonome ontwikkeling van de opbrengsten kan dan veranderen. Het kan dan van belang zijn om de prognose van de autonome ontwikkeling bij te stellen op basis van de nieuwe ontwikkelingen.

De volgende ontwikkelingen kunnen worden onderscheiden:

- a. nieuw nationaal of internationaal beleid;

¹⁰ Activeren en afschrijven van deze bijdrage gebeurt op grond van artikel 4.64 van het Waterschapsbesluit.

- b. macro economische ontwikkelingen: wijziging van energie- en grondstoffenprijzen, rente en inflatie;
- c. boekhoudkundige wijzigingen, met name van afschrijvingstermijnen.

De Unie van Waterschappen onderscheidt daarnaast overige beleidswijzigingen van andere overheden die gevolgen hebben voor de belastingen van de waterschappen. De Unie van Waterschappen geeft schriftelijk weer hoe de prognose zou kunnen worden aangepast. In de berekeningen zijn geen mogelijkheden opgenomen om de prognose aan te passen. Zoals aangegeven zijn de prognoses uiteindelijk bepaald door experts om een oordeel te vragen en maar beperkt op basis van kwantitatieve informatie. Hierdoor wordt volgens ons een eventuele bijstelling lastig. Wanneer bijvoorbeeld het btw tarief verandert is het niet goed mogelijk om te berekenen welk effect dit heeft op de autonome ontwikkeling.

2.5. Afsluitend

Samengevat zijn de volgende stappen genomen om de prognoses van de autonome ontwikkeling te bepalen van de waterschappen:

1. Er is nagegaan wat de gemiddelde jaarlijkse ontwikkeling van de belastingopbrengst is van 2010 tot 2013, volgens de meerjarenramingen van 2010.
2. Vervolgens wordt deze ontwikkeling op basis van een kwalitatieve analyse doorgetrokken naar 2020.
3. Daarna is op basis van een expert judgement de uiteindelijke prognose opgesteld.

De prognose is mede gebaseerd op een kwalitatieve onderbouwing. De cijfermatige onderbouwing is beperkt. Wij verwachten echter niet dat het mogelijk is om tot een robuuste prognose te komen.

De prognoses zullen worden gebruikt om de werkelijke opbrengstontwikkeling tegen af te zetten. Als de werkelijke opbrengstontwikkeling lager is dan de ontwikkeling volgens de prognose dan wordt dit geïnterpreteerd als een doelmatigheidswinst. Als in de prognoses uit wordt gegaan van een te sterke stijging van de opbrengsten dan kan er op het oog een doelmatigheidswinst worden gerealiseerd. Die schijnbare winst is dan in werkelijkheid alleen het gevolg is van een te sterke opbrengststijging in de prognose. De uiteindelijke prognose van de waterschapsheffingen is echter lager dan mag worden verwacht op basis van de meerjarenramingen voor 2010 en kwalitatieve analyse van de Unie van waterschappen waardoor dit scenario voor de waterschappen onwaarschijnlijker is geworden.

Doordat er geen cijfermatige onderbouwing is voor het naar beneden bijstellen van de prognose wordt het echter lastig om de prognose in de toekomst nog bij te stellen, mocht dit wenselijk zijn als gevolg van exogene ontwikkelingen.

3. Prognose kostenontwikkeling

drinkwaterbedrijven

3.1. Algemeen

De drinkwaterbedrijven verzorgen de drinkwatervoorziening. Huishoudens en bedrijven betalen hier een drinkwatertarief voor. In het rapport 'Voorbereiding monitor doelmatigheidswinst in het waterbeheer' uit 2011 hebben wij onderzocht hoe robuust de toen beschikbare prognose van de autonome ontwikkeling in de drinkwatersector was. In deze prognose bleek de doelmatigheidswinst te zijn meegenomen. Daarnaast was er geen cijfermatige onderbouwing van de prognose.

De drinkwatersector heeft een nieuwe prognose opgesteld. Deze wordt hier beschreven en toegelicht. Op het einde van het hoofdstuk geven wij onze kanttekening weer.

3.2. Prognose kostenontwikkeling

Voor drinkwaterbedrijven is de te verwachten kostenontwikkeling in beeld gebracht in plaats van de opbrengstontwikkeling. Dit is afgesproken in de werkgroep (zie Voorstel monitor doelmatigheidswinst 2011, blz. 18).¹¹ Volgens Vewin is de kostenontwikkeling gelijk aan de opbrengstontwikkeling. In een eerder rapport ten behoeve van de monitor doelmatigheidswinst hebben wij aangegeven dat het verschil tussen kosten en opbrengsten inderdaad beperkt is.¹²

In 2010 hebben de drinkwaterbedrijven samen met de waterschappen en gemeenten via het 'Feitenonderzoek doelmatigheid waterketenbeheer' onderzocht op welke wijze zij een grotere doelmatigheid kunnen realiseren. Dit is geformaliseerd in het Bestuursakkoord Water 2011. De drinkwaterbedrijven hebben, net als de waterschappen, de prognose van de autonome ontwikkeling gebaseerd op de begrotingscijfers 2010. Eventuele doelmatigheidswinsten die voortkomen uit het Feitenonderzoek en Bestuursakkoord Water zijn hier niet in opgenomen.

Figuur 3 geeft de prognose van 2010 op 2020 van de autonome kostenontwikkeling in de drinkwatersector weer. De totale kosten stijgen naar verwachting van 1.322 miljoen euro in 2010 tot 1.388 miljoen euro in 2020. Dat is een gemiddelde jaarlijkse stijging van 0,4 procent per jaar. De operationele kosten zullen naar verwachting dalen van 782 miljoen euro naar 765 miljoen euro (gemiddelde jaarlijkse daling van 0,2 procent). De kosten van afschrijvingen stijgen van 304 miljoen euro in 2010 naar 347 miljoen euro in 2020 (gemiddelde jaarlijkse stijging van 1,3 procent). Ook de kosten van vreemd en eigen vermogen stijgen volgens de prognose, namelijk van 223 miljoen

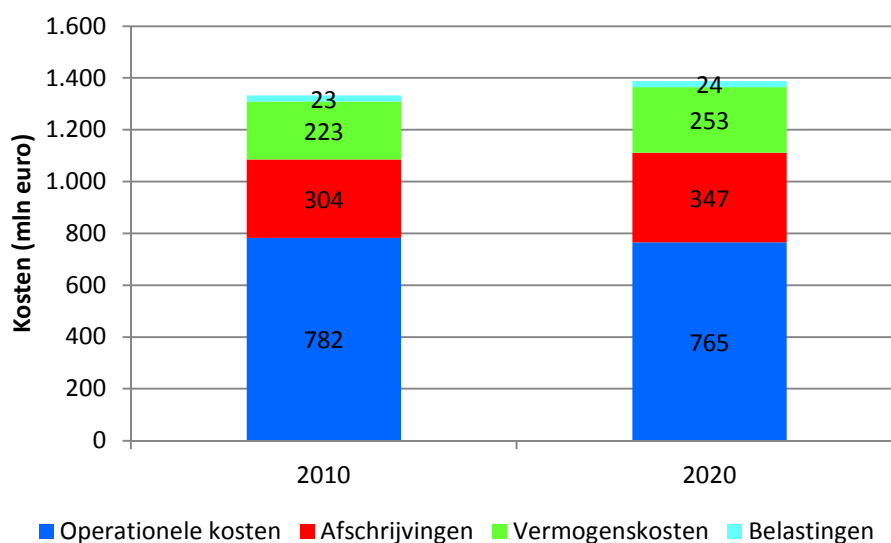
¹¹ Werkgroep Monitoring Financiële Doelmatigheidswinst, 2011.

¹² Hoeven et al, te verschijnen.

euro in 2010 naar 253 miljoen euro in 2020 (gemiddelde jaarlijkse stijging van 1,2 procent).

De drinkwaterbedrijven die gebruik maken van grondwater om drinkwater te produceren betalen grondwaterheffingen aan de provincie. Daarnaast zijn er gemeenten die precariobelasting opleggen aan drinkwaterbedrijven. De kosten hiervan zullen naar verwachting met 0,5 miljoen euro stijgen van 2010 op 2020 (alles in prijspeil 2010).

Figuur 3 Prognose autonome kostenontwikkeling drinkwatersector 2010-2020 (prijspeil 2010)



Bron: Vewin

3.3. Uitgangspunten

In een beknopte toelichting geeft Vewin aan dat de kostenontwikkeling de resultante is van:

- Stabilisering van de operationele kosten;
- Stijgende afschrijvingen: deze stijging komt voor circa 50 procent voort uit voortzetting van ingezet beleid, voor ruim 35 procent door toenemende investeringen in het leidingnet en voor ongeveer 15 procent door investeringen in ontharding en extra zuivering vanwege toenemende vervuiling en verzilting van bronnen;
- Stijgende vermogenskosten: door onder meer toenemende investeringen stijgen de vermogenskosten;

- Belastingen: bij precario is rekening gehouden met mogelijke afschaffing, bij provinciale grondwaterheffingen is een inschatting gemaakt. De grondwaterbelasting is buiten beschouwen gelaten omdat deze per 1 januari 2012 is afgeschaft.

Bij het opstellen van de prognose van de autonome kostenontwikkeling is er verder van uitgegaan dat het de ambitie van de drinkwatersector en alle individuele drinkwaterbedrijven blijft om:

- een hoge kwaliteit drinkwater te handhaven;
- aandacht te houden voor bescherming van grondwater wingebieden en beschermingsgebieden
- aandacht te houden voor duurzaamheid in o.a. energieverbruik, chemicaliën en reststoffen;
- de dienstverlening richting klanten op het zelfde peil te houden.

Deze toelichting geeft maar beperkt inzicht in de gehanteerde uitgangspunten en uitgevoerde berekeningen. Om de robuustheid van de prognoses na te gaan zouden we de berekeningen in moeten zien. Het is volgens Vewin echter niet mogelijk om de berekeningen naar COELO op te sturen omdat het gaat om bedrijfsgevoelige informatie. Daarom is er een mondelinge toelichting gegeven op de manier waarop de prognose tot stand is gekomen.

Dataverzameling

In het gesprek is allereerst aangegeven op welke wijze de dataverzameling heeft plaatsgevonden. In december 2011 is begonnen met het verzamelen van gegevens om de prognose op te stellen. Hierbij is aansluiting gezocht bij de driejaarlijkse benchmark van de drinkwatersector en bij de opmerkingen in het COELO-rapport uit 2011 over de uitgangspunten van een prognose.¹³ De dataverzameling is gecoördineerd door het adviesbureau dat ook werkzaamheden verricht rondom het opstellen van de benchmarks van de drinkwatersector.

De gegevens zijn in drie ronden verzameld. Na de eerste en tweede aanlevering van de gegevens bleek dat de drinkwaterbedrijven de vragen soms verschillend hadden geïnterpreteerd. In die gevallen werden vragen teruggelegd bij de drinkwaterbedrijven.

Bepaling kostenontwikkeling

Er is aan de bedrijven gevraagd om een prognose op te stellen op basis van de begrotingen uit 2010. Dit is volgens de sector een goed uitgangspunt, niet alleen omdat de doelmatigheidswinsten als gevolg van het Bestuursakkoord Water niet in zijn opgenomen, maar ook omdat het een stabiel jaar was. In 2010 waren de gevolgen

¹³ C. Hoebe, et al., nog te verschijnen.

van processen en ontwikkelingen zoals fusies tussen drinkwaterbedrijven enigszins uitgekristalliseerd.

In de begrotingen voor 2010 wordt, net als bij gemeenten en waterschappen, vooruit gekeken tot 2013. De ontwikkeling tot 2013 wordt dus gebaseerd op de begrotingen, de ontwikkelingen na 2013 zijn een inschatting.

Elk bedrijf is nagegaan welke grote kostenontwikkelingen de komende jaren worden verwacht. De bedrijven hebben aannamen gedaan over de te verwachten investeringen en zijn vervolgens nagegaan wat dit betekent voor vermogenskosten en afschrijvingen. De prognose op macroniveau is bepaald door deze ontwikkelingen per bedrijf bij elkaar op te tellen.

Voor alle bedrijven geldt dat de komende jaren waterleidingen worden vervangen. Op dit moment worden waterleidingen vooral vervangen op basis van storingen. De komende jaren zal het nodig zijn om waterleidingen op grotere schaal te vervangen. Een groot deel van het huidige leidingnetwerk is in een relatief korte periode gelegd. De levensduur loopt langzamerhand ten einde, waardoor er een piek optreedt in het vervangen van leidingen. Daarbij geldt dat de kostprijs van nieuwe leidingen hoger zal zijn dan de kostprijs van het bestaande leidingwerk.¹⁴

De drinkwaterbedrijven weten nu nog niet welk jaar zij zullen beginnen met het op grotere schaal vervangen van de waterleidingen. Hier heeft ieder bedrijf zelf een inschatting van gemaakt. Er zijn geen scenario's doorgerekend hoe de kostenontwikkeling er uit zou zien als er andere uitgangspunten zouden worden gehanteerd.

De drinkwaterbedrijven die gebruik maken van oppervlaktewater verwachten daarnaast dat zij meer kosten zullen hebben omdat er meer zuiveringsstappen nodig zullen zijn om drinkwater te produceren. Ook zijn er bedrijven die het water nog (verder) gaan ontharden. Dit vergt investeringen. Het vervangen van leidingen, ontharden en extra zuiveren van water betekent dat de vermogens- en afschrijvingskosten zullen stijgen.

Naast de vermogens- en afschrijvingskosten is bij het opstellen van de prognose nagegaan hoe de operationele kosten zich naar verwachting zullen ontwikkelen. Deze zijn al een aantal jaar redelijk stabiel. Er is aangenomen dat deze gelijk zullen blijven als de doelmatigheid gelijk blijft. De daling in figuur 3 is het gevolg van incidenteel hogere operationele kosten in 2010 bij een enkel drinkwaterbedrijf.

Belastingen vormen ook een kostenpost voor waterleidingbedrijven. Van deze kosten aangenomen dat ze licht zullen stijgen op basis van overheidsbeleid met betrekking tot de provinciale grondwaterbelasting.

¹⁴ Anders dan bij riolering zijn de drinkwaterleidingen bij eerste aanleg niet bekostigd uit de grondexploitatie. In dat geval zou de kostenstijging veel hoger zijn dan nu het geval is.

3.4. Mogelijkheid autonome prognose later bij te stellen

In het Voorstel monitor doelmatigheidswinst van de Werkgroep Monitoring Financiële Doelmatigheidswinst, waar ook Vewin in is vertegenwoordigd, is afgesproken dat de prognoses dusdanig moeten worden opgesteld dat het mogelijk is om deze bij te stellen als zich wijzigingen voordoen in zogenoemde exogene factoren. Het gaat dan om nieuw rijks en Europees beleid (bijvoorbeeld verandering btw-tarief, nieuwe eisen waterkwaliteit), macro-economische veranderingen zoals verandering van de geldwaarde (inflatie) en rentepercentage.

In de schriftelijke toelichting op de kostenontwikkeling wordt hier niet op ingegaan. Omdat Vewin ook geen inzicht geeft in de gemaakte berekeningen kunnen wij niet nagaan of bijstelling mogelijk is. Ook hier hebben wij daarom vragen over gesteld.

In het gesprek werd naar voren gebracht dat het lastig kan zijn om de prognose van de autonome kostenontwikkeling aan te passen. Voor bepaalde ontwikkelingen, zoals een verandering van de rente of het btw-tarief, is het volgens de sector wel mogelijk om de autonome ontwikkeling later aan te passen. In andere gevallen kan het lastiger of onmogelijk zijn om na te gaan hoe hoog de kosten zouden zijn geweest zonder doelmatigheidswinst. Voor energie geldt bijvoorbeeld dat de kosten gelijk kunnen blijven, terwijl er wel degelijk efficiënter wordt gewerkt.

Bijstellen van de autonome ontwikkeling zal daarom volgens de sector vaak problematisch zijn. Omdat de sector geen cijfermatige onderbouwing heeft gegeven hebben wij niet kunnen nagaan in hoeverre het mogelijk is om een eventueel de prognose aan te passen.

3.5. Afsluitend, kanttekening

De mondelinge toelichting die wij hebben gekregen geeft een beeld van de manier waarop de prognose tot stand is gekomen. Het verhaal geeft de indruk dat er veel energie is gestoken in het opstellen van de prognose. De prognose komt daardoor plausibel over.

De kostenstijging is met gemiddeld 0,4 procent per jaar beperkt. Deze wordt voor een groot deel veroorzaakt doordat waterleidingen vervangen zullen moeten worden. Er zijn meer bronnen die aangeven dat binnenkort een groot deel van het leidingnetwerk zal moeten worden vervangen en dat de kosten hierdoor op kunnen lopen.¹⁵ De kans dat de kostenstijging te hoog is ingeschat lijkt beperkt. Daardoor is het ook onwaarschijnlijk dat er ten onrechte doelmatigheidswinst zal worden geconstateerd doordat men uit gaat van een te hoge kostenontwikkeling in de prognose.

Om de robuustheid van de prognose te controleren is het nalopen van de berekeningen ook van belang. Dat geeft meer duidelijkheid en kan soms nog verbeterpunten aan het licht brengen. Ook brengt het beter aan het licht welke uitgangspunten zijn gehanteerd. Doordat het volgens de bedrijven om bedrijfsgevoelige informatie gaat is dit COELO helaas niet toegestaan.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld het artikel van Marc van Eekeren, 2012.

Literatuur

Commissie feitenonderzoek 2010. *Doelmatig beheer waterketen - eindrapport commissie feitenonderzoek*.

Van Eekeren, M., 2012. Excelleren in tijden van bezuiniging: intelligente watervoorziening. *H2O*, 45e jaargang, nummer 8, blz. 27-28.

Hoeben c., J. B. Geertsema, J. Veenstra, M.A. Allers, (nog te verschijnen). *Voorbereiding monitor doelmatigheidswinst in het waterbeheer*, COELO-rapport.

Public Profit, Conquaestor, 2011. *Klare taal. Eindrapportage nulmeting watersysteem*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 28 september 2011.

Werkgroep Monitoring Financiële Doelmatigheidswinst, 2011, *Voorstel Monitor Doelmatigheidswinst*. Den Haag, oktober 2011.

Verkrijgbaar in de reeks COELO-rapporten

- 94-1 M.A. Allers, C.A. de Kam, *Advies over de kostentoedeling van waterschappen*, 1994.
- 95-1 M.A. Allers, C.G.M. Sterks, *Naar een geïntegreerd stelsel voor gesubsidieerde arbeid? Evaluatie van de voorstellen van de commissie Houben*, 1995.
- 95-2 M.A. Allers, *Inkomenseffecten van het gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid*, 1995.
- 96-1 C.G.M. Sterks, M.A. Allers, *Herziening van de financiële verhouding en de lokale lastendruk*, 1996.
- 96-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van de verruiming van het kwijtscheldingsbeleid van de gemeente Groningen*, 1996.
- 96-3 M.A. Allers, *Profijt van de gemeentelijke overheid. De invloed van het gemeentebestuur op de koopkracht van de minima in Groningen*, 1996.
- 96-4 M.A. Allers, *De Armoedenota en het minimabeleid in de gemeente Delfzijl*, 1996.
- 96-5 C.A. de Kam, M.A. Allers, *Om de loongrens. Verkenning van gevolgen van grondslagversmalling bij de premieheffing voor de Ziekenfondswet*, 1996.
- 97-1 M.A. Allers, *Tariefdifferentiatie in de OZB en de fiscale concurrentiepositie van de gemeente Groningen*, 1997.
- 97-2 C.G.M. Sterks, *Alternatieven voor milieuleges*, 1997.
- 97-3 M.A. Allers, *Gemeentelijke woonlasten voor water- en walbewoners vergeleken*, 1997.
- 97-4 A.J.W.M. Verhagen, *Criteria aan de verdeelmaatstaven van specifieke uitkeringen*, 1997.
- 98-1 M.A. Allers, *De invloed van de burger op de gemeentelijke belastingdruk*, 1998.
- 99-1 M.A. Allers, *Gemeentelijk minimabeleid en armoedeval*, 1999.
- 99-2 M.A. Allers, *Armoedebestuur en armoedeval in Vlaardingen*, 1999.
- 00-1 A.J.W.M. Verhagen, *COELO-Overzicht specifieke uitkeringen 1999, 2000*.
- 00-2 M.A. Allers, *Armoedebestuur en armoedeval in Soest*, 2000.
- 00-3 K. Grit, *Dynamiek van de lokale overheid. Economisering in Tilburg*, 2000.
- 00-4 M.A. Allers en A. Veenkamp, *Een woonlastenfonds voor Groningen?*, 2000.
- 00-5 M.A. Allers, *Armoedebestuur en armoedeval in Alphen aan den Rijn*, 2000.
- 00-6 M.A. Allers, *Armoedeval in Amsterdam, 2000-2001*, 2000.
- 00-7 M.A. Allers, *Het decentrale belastinggebied, de kwaliteit van de lokale afweging en de politieke participatie*, 2000.
- 01-1 A.J.W.M. Verhagen, *Voorstel voor wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten*, 2001.
- 02-1 E. Gerritsen, M.A. Allers, *Weerstandsvermogen en vermogenspositie gemeente Apeldoorn*, 2002.
- 02-2 E. Gerritsen, *Begrotingsvergelijking gemeente Zaanstad*, 2002.
- 02-3 M.A. Allers, *Armoedebestuur en armoedeval in Heerlen*, 2002.
- 02-4 M.A. Allers, *Herverdeeleffecten van de voorgenomen afschaffing van de OZB op woningen*, 2002.
- 02-5 E. Gerritsen, *Stille reserves van gemeenten*, 2002.
- 03-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2003*, 2003.
- 03-2 M.A. Allers, *Koopkrachteffecten van afschaffing van de gebruikersheffing van de OZB op woningen*, 2003.

- 03-3 C. Hoeben, *Wie betaalt wat? kostentoedeling bij waterschappen*, 2003.
- 04-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2004*, 2004.
- 04-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van maximering van de OZB-tarieven*, 2004.
- 04-3 E. Gerritsen en C.G.M. Sterks, *Kostenontwikkeling in de waterketen 1990-2010*, 2004.
- 04-4 M.A. Allers en C. Hoeben, *Achtergronden van tariefstijgingen van gemeentelijke belastingen*, 2004.
- 04-5 C. Hoeben en E. Gerritsen, *Gevolgen invoering waterketentarief voor de lastenontwikkeling van huishoudens*, 2004.
- 05-1 C. Hoeben en E. Gerritsen, *Gevolgen van ontwikkelingen in de waterketen voor de lastendruk van huishoudens*, 2005.
- 05-2 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2005*, 2005.
- 05-3 C. Hoeben, *Koopkrachtontwikkeling van ouderen, gehandicapten en chronisch zieken in Amsterdam*, 2005.
- 05-4 M.A. Allers, *Methoden voor het ontwikkelen van financiële verdeelmodellen*, 2005.
- 06-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2006*, 2006.
- 06-2 C. Hoeben, *Kostentoerekening en kostendeckking van gemeentelijke heffingen in Noordenveld*, 2006.
- 06-3 E. Gerritsen, C. Hoeben en J.Th. van der Veer, *Audit WB21: Kosten- en lastenontwikkeling ten gevolge van de NBW-opgave wateroverlast*, 2006.
- 07-1 M.A. Allers, A.S. Zeilstra, C. Hoeben en J.Th. van der Veer, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2007*, 2007.
- 07-2 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in De Marne*, 2007.
- 07-3 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in Eemsmond*, 2007.
- 07-4 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in Winsum*, 2007.
- 07-5 M.A. Allers en B. Steiner, *Uitgavenbehoeften van Nederlandse gemeenten*, 2007.
- 08-1 M.A. Allers, L.A. Toolsema en A.S. Zeilstra, *De financiële positie van de gemeente Harlingen en de sturingsmogelijkheden van de raad*, 2008.
- 08-2 M.A. Allers, C. Hoeben, L.A. Toolsema en A.S. Zeilstra, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2008*, 2008.
- 09-1 M.A. Allers, C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2009*, 2009.
- 09-2 M.A. Allers en A.S. Zeilstra, *Bevolkingsdaling en gemeentelijke financiën*, 2009.
- 09-3 C. Hoeben, *Achtergrond tariefontwikkeling reinigingsheffingen 2009*, 2009.
- 09-4 A.S. Zeilstra, L.A. Toolsema en C. Hoeben, *Kosten en baten riolering en afvalinzameling en -verwerking in Capelle aan den IJssel*, 2009.
- 09-5 C. Hoeben, *Ontwikkeling van de lokale woonlasten voor eigenaren van woningen 1998 - 2009*, 2009.
- 10-1 M.A. Allers, L.A. Toolsema, C. Hoeben en J. Bolt, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2010*, 2010.
- 10-2 M.A. Allers en J. Bolt, *Financiële gevolgen van de recessie voor de eigen inkomsten en uitgaven van gemeenten*, 2010.

- 10-3 C. Hoeben, *Ontwikkeling waterschapslasten in de periode 1998-2012*, 2010.
- 10-4 L.A. Toolsema, M.A. Allers, A.S. Zeilstra, *De toezichtlast van gemeenten op het gebied van de financiële functie*, 2010.
- 10-5 M.A. Allers, C. Hoeben, *Besparingsmogelijkheden in het waterbeheer*, 2010.
- 10-6 M.A. Allers, *Verevening conform het derde aspiratieniveau*, 2010.
- 10-7 M.A. Allers, C. Hoeben, *Bezuinigingen en crisisbeheersing: Financiële plannen van gemeenten, 2010-2012*, 2010
- 11-1 C. Hoeben, *Lastenontwikkeling als gevolg van de bijdrage door waterschappen aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma*, 2011
- 11-2 M.A. Allers, C. Hoeben, *Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2011*, 2011
- 12-1 M.A. Allers, C. Hoeben, *Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2012*, 2012.

Bovenstaande rapporten kunnen worden gedownload van Internet (www.coelo.nl), of besteld bij COELO, postbus 800, 9700 AV Groningen, telefoon 050 3637018.

Andere COELO-uitgaven:

Atlas van de lokale lasten. Verschijnt jaarlijks sinds 1997.

Woonlastenmonitor. Verschijnt jaarlijks sinds 2008.

Meer informatie over COELO en COELO-publicaties is beschikbaar via www.coelo.nl